

### O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie)obecności partycypacji

Łukowski, Wojciech

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Łukowski, W. (2017). O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie)obecności partycypacji. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 4(3), 65-79. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2017.3.4>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## O mechanizmach sprawowania władzy na szczeblu lokalnym i (nie)obecności partycypacji

---

### Streszczenie

Autor podjął próbę sformułowania – na poziomie teoretycznym, odwołując się do przykładów empirycznych – wybranych warunków, umożliwiających zaistnienie procesów partycypacyjnych. Partycypacja w tym ujęciu nie jest tylko postulatem etycznym, ale przede wszystkim mechanizmem sprzyjającym podejmowaniu wyzwań, wiążących się z rosnącą złożonością społecznego świata. Przywołane w artykule przykłady pokazują, że partycypacja ma bardzo silnego „konkurenta” w postaci klientelizmu. Tam, gdzie relacje między władzą a społeczeństwem są na nim oparte, trudno o zakorzenienie się i trwałą obecność mechanizmów partycypacyjnych.

Autor stawia hipotezę mówiącą o tym, że w przestrzeni lokalnej partycypację osłabia – czy wypłukuje ją w specyficzny sposób – logika klientelizmu w powiązaniu z niedostrzeganiem znaczenia współzależności zasobów. Klientelizm bowiem oznacza dążenie do maksymalizacji kontroli nad zasobami. Może to sprzyjać realizacji celów rozwojowych, być skuteczne w określonych warunkach systemowych (np. transformacja w Polsce w latach 90. XX w.), jednak pogłębia również pasywność, a w dłuższym okresie oznaczać może zmniejszanie się wartości określonych zasobów czy wręcz ich utratę. Partycypacja w tym kontekście rozumiana jest przede wszystkim jako wyraz dbałości o posiadane i pozyskiwane zasoby oraz dostrzeganie ich współzależności.

**Słowa kluczowe:** partycypacja, klientelizm, mobilizacja, współzależność zasobów

---

---

### The mechanisms of local governance and the presence (or the lack) of participation

---

### Abstract

The author has made an attempt to theoretically – by referring to empirical evidence – formulate the necessary conditions that allow participatory processes to happen. In this

perspective, participation is not only an ethical requirement but primarily a mechanism that supports taking up the challenges posed by the increasing complexity of the social world. The examples presented in the article show that participation has a very strong 'competitor': clientelism. In the spaces where the latter forms the base of the relations between the government and society, it is difficult to find a well-rooted and sustainable presence of participatory processes. The author thus presents a hypothesis that the logic of clientelism, together with the lack of the ability to recognise the importance of resource interdependence, has the ability to weaken participation, or in other words, wash it out in a specific way. Clientelism strives to maximise the control over resources. This can, in some cases, support the realisation of development goals or be effective in particular governmental arrangements (e.g. the transformation in Poland in the 90s of the 20th century), however, it also deepens the passivity and in the long run can lead to a decrease in the value of some resources or even their loss. In this context, participation is thus understood mainly as an expression of caring for the owned and acquired resources and as the recognition of their interdependence.

**Keywords:** participation, clientelism, mobilisation, resource interdependence

---

Partycypacja należy do częściej przywoływanych pojęć w debacie publicznej w Polsce po 1990 roku. Można odnieść wrażenie, że mówi się o niej czasem w sposób bezrefleksyjny. Analizy jej przejawów służą nie tyle określeniu jej stanu i perspektyw rozwoju, ale zaklinaniu rzeczywistości, stwarzaniu poczucia, że demokracja w ogóle, w tym demokracja na szczeblu lokalnym, ma się wyjątkowo dobrze.

W artykule ograniczam się do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jak działa partycypacja na szczeblu lokalnym? Analizuję zjawiska, które mają pomóc w określeniu, czy – być może – dominują inne mechanizmy kształtujące relacje między mandatariuszami – burmistrzem, radą gminy a suwerenem, czyli lokalną społecznością? Sięgam po przykłady pochodzące z dwóch małych miast położonych w Polsce północno-wschodniej. Opieram się w ich omówieniu przede wszystkim na rozmowach z lokalnymi ekspertami. Od wielu lat też prowadzę obserwację uczestniczącą w tych dwóch miastach, realizując w nich projekty badawcze. Śledzę systematycznie lokalne portale i inne media. Wchodzę w codzienne interakcje z mieszkańcami tych miast.

Kluczowe w odniesieniu do treści tego artykułu były rozmowy z lokalnymi ekspertami, którymi były osoby biorące bardzo aktywny udział w życiu społecznym, dobrze zorientowane w niuansach lokalnego życia, działające od wielu lat w strukturach lokalnego samorządu czy organizacjach społecznych. Nie zmienia to faktu, że jako autor stoję przed etycznym problemem, nawet jeśli opis sytuacji powstał w wyniku konfrontacji różnych punktów widzenia, to pozostaje poczucie niepewności co do jego adekwatności. Temu nieuchronnemu poczuciu towarzyszy też

poczucie badawczej odpowiedzialności w docieraniu do ważnych i często ukrytych mechanizmów życia społecznego.

Wiele czynników określa funkcjonowanie lokalnej przestrzeni politycznej, w tym relacje między reprezentującymi i reprezentowanymi (rządzącymi i rządzonymi): ramy prawno-instytucjonalne, cechy osobowościowe liderów, sytuacja gospodarcza czy demograficzna. Ważnym punktem zwrotnym w rozwoju lokalnej demokracji w Polsce było wprowadzenie instytucji bezpośrednich wyborów wójta/burmistrza/prezydenta i jednoosobowego zarządu gminy.

Stawiam hipotezę mówiącą o tym, że w przestrzeni gminnej partycypację osłabia logika bezpośrednich wyborów w powiązaniu z osłabieniem pozycji rad gminnych.

Dominującym rodzajem relacji społeczności z lokalną władzą jest pasywność mieszkańców i w coraz większym stopniu radnych gminnych oraz (nad) aktywność wójtów, burmistrzów czy prezydentów. Partycypacja obywateli pojawia się głównie wtedy, gdy ujawniają się konflikty o zasoby. Zasoby te w wielu wymiarach stale się kurczą, np. w sferze edukacji w związku z demograficzną zapaścią i koniecznością zwalniania z pracy nauczycieli czy zamykania szkół.

Partycypacja sprowadza się wtedy głównie do protestów mieszkańców, którzy próbują w ten sposób nie dopuścić do niekorzystnych zmian. Partycypacja mogłaby być potrzebnym i użytecznym mechanizmem regulującym konflikty o zasoby. Ale nie jest. Przyczyn tego może być wiele i czasami może występować kilka z nich równocześnie. Partycypacja bywa postrzegana jako utrudnianie procesu decyzyjnego. Istnieje też obawa, że kwestia poddana konsultacjom czy innym procedurom partycypacyjnym stanie się zarzewiem konfliktu, a konfliktów w zdroworozsądkowym podejściu należy za wszelką cenę unikać. Toczy się mniej lub bardziej ukryta rywalizacja o zasoby i z góry wiadomo, że nieuchronnie musi ona wywołać napięcia. Istnieje przekonanie, że pozyskanie danego zasobu przez jeden podmiot nieuchronnie oznacza jego utratę przez inny<sup>1</sup>.

## Współzależność zasobów

Sądzę, że na problematykę partycypacji możemy spojrzeć w bardziej adekwatny sposób, gdy przyjmiemy założenie o **współzależności zasobów**. Wprowadzam

---

<sup>1</sup> Należy widzieć też wielowymiarowość zasobów. Przykład: w bezpośrednim sąsiedztwie jednego z miast w Polsce północno-wschodniej ma powstać chlewnia tuczu trzody na ponad dwadzieścia tysięcy sztuk. Budową zainteresowany jest jeden podmiot, wielki, międzynarodowy gracz na rynku produkcji mięsa. Mieszkańcy miasta nie konkurują z nim o budowę tej chlewni, natomiast w wyniku jej budowy tracą zasoby w postaci czystego powietrza, obawiają się utraty ekologicznej wartości swoich okolic.

to pojęcie, wskazując na to, że świadomość współzależności zasobów może się przekładać na jakościową zmianę procesów partycypacyjnych.

Pojęcie to zilustruję na przykładzie jednego z polskich miast. Ma ono atrakcyjne położenie na szlaku letnich wędrówek żeglarskich. Relatywnie dobra jest sytuacja gospodarcza. Za ważny czynnik rozwoju uznawana jest obecność dużego garnizonu.

W tym mieście widoczne jest znaczne zainteresowanie kupnem nowych i używanych mieszkań. Ich ceny są znacznie wyższe niż w sąsiednich miejscowościach. Popyt na mieszkania jest wynikiem zainteresowania nimi zarówno stałych mieszkańców, jak również osób traktujących je jako inwestycję, lokatę pieniędzy, przeznaczających je na sezonowy lub całoroczny wynajem.

Wytworzyło to znaczny popyt zarówno na najbardziej atrakcyjne tereny, za które uchodzą te położone w centrum miasta oraz w pobliżu jezior, a także popyt na tereny położone w oddaleniu od centrum miasta, w tym na osiedlu z lat 70. XX w. oraz na terenach wymagających dopiero uzbrojenia.

Działki położone w atrakcyjnych lokalizacjach, zbywane przez miasto, kupuje deweloper działający w regionie, posiadający główną siedzibę i najwięcej inwestycji w sąsiednim, znacznie większym mieście. Budowanie na najbardziej atrakcyjnych działkach wiąże się też z wysokimi cenami, jakie potem można uzyskać za mieszkania. Ich ceny są od dwudziestu do trzydziestu procent wyższe niż w sąsiednich miejscowościach, a w miejscach uznawanych za atrakcyjne wyższe nawet o sto procent (średnia cena mieszkań w regionie wynosi ok. 3,5 tys. zł za mkw., a w budynkach z widokiem na jezioro sięgają one 7 tys. zł za mkw.).

Według współwłaściciela jednej z lokalnych agencji nieruchomości, mieszkania w centrum miasta i w pobliżu jeziora kupują w większości osoby, które nie zamierzają w nich mieszkać na stałe: wykorzystują je jako apartamenty letnie do własnego użytku albo przeznaczają na wynajem całoroczny, częściej sezonowy dla turystów. W konsekwencji przez większą część roku stoją one puste. Nie kreuje to zatem obecności mieszkańców wytwarzającej identyfikację z miejscem czy całorocznego popytu na okoliczne usługi. Widać to dobrze chociażby w zbudowanym od podstaw pasażu handlowo-rozrywkowym, gdzie znaczna część lokali stoi pusta. Część budynków jest nadal niewykończonych.

Stali mieszkańcy miasta kupują mieszkania położone w dzielnicach mniej atrakcyjnych czy na obrzeżach miasta (często o niższym standardzie niż te budowane w centrum). Dysponują z reguły mniejszymi zasobami finansowymi niż inwestorzy z innych, często większych miejscowości.

Problemem stała się skłonność do stawiania budynków jak najwyższych. Zaburza to urbanistyczną spójność miasta. Ograniczają to co prawda przepisy, jednak systematycznie pojawiają się próby zmian planu zagospodarowania przestrzennego

pod tym względem. Im wyższy budynek, tym mniejszy koszt budowy w przeliczeniu na metr kwadratowy, tym większe zyski deweloperów.

Zmiany te przynoszą zatem zyski deweloperom. Kupujący mieszkania też mają powody do satysfakcji, zarówno ci kupujący je w atrakcyjnej lokalizacji mają poczucie dobrze ulokowanych pieniędzy i mogą zaspokajać inne potrzeby, np. prestiżowe czy rekreacyjne, jak również ci, którzy kupują je w innych lokalizacjach – kupują je stosunkowo tanio i po prostu mają gdzie mieszkać.

Można by zatem podsumować to, co się dzieje w następujący sposób. Zainteresowanie nabywaniem nieruchomości ma świadczyć o tym, że miasto się rozwija, nawet gdyby przyjąć tylko perspektywę wewnątrzregionalną. Jednak właśnie tutaj widać, na czym polega współzależność zasobów. Cenny zasób, jakim jest atrakcyjne położenie miasta, generuje presję na takie inwestycje, które wypłukują społeczną tkankę z centrum i okolic jezior. Poza tym przestrzeń ta w coraz większym stopniu jest prywatyzowana i traci status dobra publicznego. Do tego dochodzi planowane zabudowywanie cennych krajobrazowo terenów jak najwyższymi budynkami. Stali mieszkańcy zaś są poniekąd wypychani na obrzeża miasta, chociaż być może sami tak tego nie postrzegają, zadowoleni z faktu, że uzyskują miejsce zamieszkania. Trwale dokonuje się segregacja miejskiej przestrzeni – na martwe przez większość roku i ożywione w krótkim sezonie turystycznym centrum i zamieszkałe peryferia.

Jeśli założyć, że zrównoważony rozwój miejskiej przestrzeni powinien być priorytetem działań samorządu i pozostawać w polu widzenia lokalnych sił obywatelskich, to mamy tutaj do czynienia z „nieobecnością” zarówno samorządu, jak i tych sił. Kwestia współzależności zasobów występuje dopiero wtedy, gdy pojawi się ich świadomość oraz gdy wpływowa, jeśli nie dominująca, stanie się taka orientacja aksjologiczna, w której segregacja miejskiej przestrzeni postrzegana będzie jako zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju.

Tutaj brakuje takiego sposobu widzenia gospodarowania gruntami miejskimi. Za pewien wyłom można by jedynie uznać próby partycypacji w formie społecznego protestu w Internecie oraz organizacji dwóch spotkań. Jednak doszło do tego dopiero wtedy, gdy okazało się, że na nabrzeżu jednej z zatok dużego jeziora ma powstać siedmiopiętrowy budynek z przeznaczeniem na apartamenty na wynajem. Zbudowanie tego budynku – zdaniem miejscowych architektów – skutecznie degradowałoby krajobrazowo to cenne miejsce i przyniosłoby znaczne obniżenie atrakcyjności sąsiednich już zagospodarowanych działek (hotele, porty). Okazało się, że ta inwestycja ma oparcie w planie zagospodarowania przestrzennego, zmienionym pod jej kątem. Zmiana ta została przeprowadzona w tak dyskretny sposób, że dotarła do opinii publicznej dopiero wtedy, gdy inwestor ujawnił zamiar postawienia tam tak wysokiego, jak na lokalne warunki, budynku.

Można by sobie wyobrazić, że mielibyśmy do czynienia w tej przykładowej sytuacji z zupełnie innym podejściem do zagadnienia, gdyby istniała świadomość współzależności zasobów i gdyby powodowała ona w lokalnej polityce dążenie do zrównoważonego rozwoju. Burmistrz powinien wystąpić w roli aktywnego podmiotu, który nie tylko sprzyja przedsiębiorcom, dążącym do maksymalizacji zysków, ale kieruje się w znacznie większym stopniu myśleniem o przestrzeni miejskiej jako wyjątkowo cennym dobru publicznym. W wypracowywaniu rozwiązań, w których ujawniłoby się takie podejście, mogłyby wówczas znaleźć swoje miejsce mechanizmy partycypacyjne.

Myślenie i działanie w kategoriach współzależności zasobów sprzyja obecności mechanizmów partycypacyjnych, gdy zaś tego brakuje, stanowią one raczej niewygodną przeszkodę w rywalizacji o – z definicji – ograniczone zasoby.

## Aktywne społeczeństwo: aktywność a pasywność

Kluczowe dla refleksji nad partycypacją jest podjęcie próby określenia, czym jest aktywność społeczna. Wszak istotnym warunkiem partycypacji wydaje się aktywna postawa czy aktywna dyspozycja do działania. Inspirująca w tym kontekście jest koncepcja A. Etzioniego<sup>2</sup>, zgodnie z którą to, co nazywane jest aktywnością, może skrywać nawet swoje przeciwieństwo, czyli pasywność. Aktywność rozumiana jest przez niego też jako właściwość relacji i nie jest redukowana do cechy podmiotu.

W społecznościach lokalnych w Polsce odnaleźć można wielu aktywistów. Problem jednak w tym, że oni często nie pozostawiają zbyt wiele miejsca na aktywność innych, bywają samotnymi liderami. Obecna pozycja wójta/burmistrza/prezydenta też może go czynić takim samotnym liderem. W praktyce może on być jednak postrzegany nie tyle jako lider, ale raczej jako patron, na którego klienci scedowali odpowiedzialność za rozwój, a znacznie bardziej troskę o zachowanie lokalnego *status quo* i nienaruszanie istniejących interesów, zwłaszcza tych osób, które od patrona są bezpośrednio czy pośrednio zależne (np. pracownicy jednostek samorządowych czy drobni handlowcy, dla których zagrożeniem może być kolejny sklep dyskontowy, wprowadzony w przestrzeń miejscowości, np. w wyniku zmiany planu zagospodarowania przestrzennego).

Etzioni<sup>3</sup> twierdzi, że aktywność ma sens wtedy, gdy pozostawia przestrzeń na aktywność innych. Za dość ułomny, jeśli w ogóle, można uznać taki typ aktywności,

---

<sup>2</sup> A. Etzioni, *Aktywne społeczeństwo. Teoria procesów społecznych i politycznych*, Nomos, Kraków 2012.

<sup>3</sup> Ibidem.



w którym większość jest jedynie „przedmiotem” aktywności. Bycie aktywnym to bycie odpowiedzialnym, a bycie pasywnym to bycie kontrolowanym przez procesy naturalne, ruchy społeczne czy też przez innych, którzy są aktywni. Aby osiągnąć aktywną orientację, trzeba w zrównoważony sposób połączyć jej wszystkie elementy i rozszerzyć krąg dzielących ją osób. Nie osiąga się jej natomiast poprzez nowe, siłą rzeczy niesprawdzone strukturyzacje wzorów społecznych, a więc np. opracowywanie modeli rzeczywistości. Aktywna orientacja składa się z trzech komponentów: świadomego aktora o znacznej samowiedzy, jednego lub wielu celów, w których realizację jest on zaangażowany, jak również dostępu do „przełączników” (władzy), które umożliwiają nowe stabilne ustawienie kodu społecznego<sup>4</sup>.

Bez (samo)świadomości zbiorowy aktor nie wie nic o swojej tożsamości, swoim znaczeniu dla innych, o swoich zdolnościach do działania i swojej władzy. Bez związania się określonym celem lub celami brakuje każdemu działaniu kierunku, bez władzy zaś nawet aktor o najbardziej wyostrożonej i skoncentrowanej świadomości nie może podjąć sensownego działania. Podsumowując, bycie aktywnym oznacza jednocześnie bycie świadomym, zaangażowanym i posiadanie dostępu do „przełączników”<sup>5</sup> (władzy).

Każdy komponent aktywnej orientacji wymaga samoograniczania się. Wiąże się z wiedzą i refleksją. Dzięki nim działania zostają podjęte w takim czasie, w którym istnieje względna pewność co do zgromadzenia i odpowiedniego przetworzenia informacji. Zaangażowanie wymaga często rezygnacji z szybkich gratyfikacji na rzecz bardziej długofalowych celów. Władza oznacza poruszanie się w obrębie granic, które wyznaczone są przez wspólne, a nie indywidualne wartości. Każdy z tych komponentów może w określonym stopniu popadać w konflikt z innym. Ograniczanie oznacza również osiąganie zrównoważonych, samoograniczonych relacji między tymi elementami. Za kluczowe należy uznać pobudzanie aktywności danej społeczności rozumiane jako wzrost wrażliwości (responsywności) na potrzeby jej członków<sup>6</sup>.

Przekształcanie jednostki społecznej nie musi oznaczać jej rozpadu, chodzi o jej transformację, bez niej będzie erodować jej stabilność. Spadać będzie polityczna efektywność pluralistycznego społeczeństwa i podstawy kulturowej różnorodności.

---

<sup>4</sup> Etzioni twierdzi, że aktywnym podmiotem z reguły nie jest jednostka ludzka, bowiem jednostka nie jest zdolna do tego, aby przekształcać społeczne grupy. Aktywnymi społecznymi aktorami są związki między osobami, które aktywizują ją, co dla nich wspólne i w ten sposób zmieniają zarówno całe życie zbiorowe, jak również siebie.

<sup>5</sup> Ten element może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne. O co tutaj chodzi? Chodzi nie tyle o posiadanie takiej czy innej władzy, samej dla siebie, ale o zmianę „kodu społecznego”, a więc na przykład trwałe wprowadzenie mechanizmów korygujących nierówności w systemie edukacyjnym czy, odnosząc się do przykładu ilustrującego współzależność zasobów we wstępie, trwałego mechanizmu zrównoważonego, sprawiedliwszego gospodarowania przestrzenią miasta.

<sup>6</sup> A. Etzioni, op.cit.



Potrzebna do tego jest nie tylko indywidualna, prywatna, ale również publiczna energia (ona obejmuje nie tylko zasoby ekonomiczne, ale takie czynniki jak lojalność, czas i energia fizyczna). Chodzi o inwestowanie większej części zasobów w życie społeczne. Refleksja intelektualna ma większy, bardziej oficjalny status, zbliżony do statusu procesów ekonomicznych.

Aktywne społeczeństwo to takie, które jest zorientowane na potrzeby swoich członków, dające możliwość autentycznej ekspresji członkostwa w danej społeczności. Aktywna orientacja danej jednostki społecznej ulokowana jest w procesach wykorzystania zasobów, regulacjach określających dostęp do nich.

## Niedokończona instytucjonalizacja: różnicowanie się systemu społecznego, mobilizacja, partycypacja, rozwiązywanie konfliktów<sup>7</sup>

Użyteczne wydaje się spojrzenie na szanse i ograniczenia partycypacji. Chodzi mi tu o perspektywę jej instytucjonalizacji w kontekście tworzenia się reguł życia społecznego, wewnętrznego różnicowania się systemu społecznego, jak również mobilizacji. W konsekwencji kształtuje się określone rozumienie partycypacji, umożliwiającej docelowo osiągnięcie względnej równowagi między grupami/środowiskami społecznymi.

Różnicowanie systemu społecznego może sprzyjać bardziej zrównoważonemu podziałowi zasobów, ale może także określonym lokalnym aktorom utrudniać maksymalizowanie zysków. Wyodrębniają się role i instytucje, funkcje, które wcześniej nie były ze sobą powiązane. Często zakłada się pozytywny przebieg procesów różnicowania – miałyby prowadzić do integracji społecznej na wyższym poziomie. Można sobie jednak łatwo wyobrazić, że tak być nie musi, a konsekwencją różnicowania się jest raczej fragmentacja czy nawet segmentacja przestrzeni społecznej.

Wewnętrzne różnicowanie się przestrzeni lokalnych w Polsce mogłoby skutkować również różnicowaniem się funkcjonalnym, czyli wyodrębnianiem się coraz bardziej złożonego układu podmiotów, które realizują zadania, w tym również zadania publiczne. W konsekwencji mogłoby dojść do instytucjonalizacji mechanizmów partycypacyjnych.

---

<sup>7</sup> Inspirowałem się teoretycznymi propozycjami P. Flory i R.M. Lepsiusa. Wnieśli oni znaczący wkład w refleksję nad procesami modernizacji. P. Flora, *Modernisierungsforschung: zur empirischen Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung, Studien zur Sozialwissenschaft*, Bd. 20, Westdeutscher Verlag Opladen 1974; R.M. Lepsius, *Soziologische Theoreme über die Sozialstruktur der „Moderne“ und die „Modernisierung“* w: Idem, *Interessen, Ideen und Institutionen*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1990.

Tymczasem samorząd jako główny podmiot o wyjątkowym statusie legitymizacyjnym niechętnie patrzy na pojawianie się nowych aktorów, np. organizacji pozarządowych. Są one postrzegane nie jako ktoś, z kimś można podzielić się zadaniami czy te zadania zlecić. Znacznie ważniejsza wydaje się kontrola nad zasobami. Być może dlatego jest taka ważna, bo na niej oparte są praktyki klientelistyczne, które czynią partycypację nie tylko czymś zbędnym, ale wręcz szkodliwym. Relacja patron–klient jest relacją wykluczającą partycypację.

Za istotny wymiar warunków kształtujących relację między podmiotami na poziomie lokalnym należy uznać mobilizowanie obywateli do realizacji różnorodnych zadań, jak również mobilizowanie zasobów (środków). Kluczowe jest dostrzeżenie, że mobilizacja zasobów w sensie kapitału, siły nabywczej, zasobów naturalnych czy technicznych wynalazków może się dokonać bez mobilizacji obywateli. Czyli mobilizacja zasobów dokonuje się nie z udziałem obywateli (co najwyżej częściowo przez obywateli, przy ich współudziale), ale dla obywateli. Mobilizacja zasobów staje się w ten sposób rodzajem usługi, a nie wspólnym przedsięwzięciem. Upowszechnienie się takiego mechanizmu również jest czymś zbędnym.

Cenną wartością jest jednocześnie mobilizowanie zasobów i mobilizowanie obywateli. Pozwala ono bowiem lepiej dopasować zasoby do rzeczywistych potrzeb, wypracowywać rozwiązania, które cieszą się z jednej strony większą aprobatą społeczną, z drugiej zaś przyczyniają się do bardziej wszechstronnego i zrównoważonego uwzględniania tych potrzeb. Pożądany byłby system pozytywnych sprzężeń zwrotnych między samorządem a innymi podmiotami oraz sytuacja, w której mobilizowanie zasobów dokonywałoby się w ścisłym powiązaniu z mobilizowaniem obywateli.

Ważnym ogniwem w takim skutecznym powiązaniu mogłaby stać się rzeczywistość, a nie tylko „papierowa” obecność polityki publicznej oraz zadaniowych priorytetów z niej wynikających. Skuteczne mobilizowanie obywateli, a tym samym uprawomocnianie władzy powinny dokonywać się wokół wybranych priorytetów (podobnie jak to się dzieje na szczeblu całego państwa, gdzie zmianę powinno się koncentrować na kilku wybranych obszarach szczególnie wrażliwych społecznie).

Posłużę się przykładem, który może wydać się skrajny, ale obrazuje on „filozofię” myślenia o mobilizacji zasobów, nawet nie tyle w oderwaniu od mobilizacji mieszkańców, ile raczej przy założeniu, że możliwa jest mobilizacja ogromnych zasobów... przy bardzo skromnej mobilizacji mieszkańców. Burmistrz jednego z przywoływanych tutaj miast w Polsce północno-wschodniej w raporcie o własnych dokonaniach skierowanym do mieszkańców wyliczył, że w najbliższych latach napłynie do niego do 530 mln PLN, co daje 166 mln rocznie, choć roczne dochody szacowane są na poziomie 73 mln. Oznacza to inwestycje na poziomie 228 proc. budżetu. Po stronie wkładu własnego, umożliwiającego zaciąganie kredytu, lokalny władarz ma do dyspozycji

podatki od nieruchomości płacone przez mieszkańców i firmy. Z dokonanego przez burmistrza wyliczenia miałoby wynikać, że potrzebna jest mobilizacja na poziomie 37 zł rocznie na mieszkańca, aby uzyskać taki wynik<sup>8</sup>.

W tym kontekście warto spojrzeć na procesy partycypacji rozumianej jako szczególny rodzaj mobilizacji. Twierdzę, że partycypacja jest efektywnym sposobem radzenia sobie z rosnącym różnicowaniem się systemu społecznego, rodzajem demokratycznej reakcji na nie: im większe jest zróżnicowanie, tym bardziej konieczne są mechanizmy pośredniczące między odrębnymi jego częściami. Powstaje konieczność włączenia w system społeczny wielu różnych interesów, do czego użyteczne mogą być właśnie mechanizmy partycypacyjne.

Partycypacja jest rodzajem wyrównywania możliwości wywierania wpływu przez różne grupy i środowiska zarówno w trosce o własne interesy, jak również o dobra publiczne, przybierając takie formy jak konsultacje, partnerstwo publiczno-społeczne, inicjatywy lokalne i wiele innych. Można podkreślać tutaj znaczenie skoordynowanej partycypacji poszczególnych jednostek społecznych (części społeczeństwa). Elastyczność, umiejętność dopasowania się do zmieniających się warunków i potencjał decydowania o sobie każdej z jednostek społecznych z jednej strony, innowacja i mobilizacja z drugiej powinny być skutecznie zapośredniczone w interakcjach między zorganizowanymi dużymi grupami społecznymi i prowadzić do zwiększenia partycypacji w procesach decyzyjnych.

Jednak mimo deklarowania, że partycypacja jest swego rodzaju priorytetem państwa w kształtowaniu relacji społecznych można obserwować powstawanie coraz to nowych form nierówności w udziale i we współdziałaniu. Dochodzi do rozejścia się przypisania i faktycznego wykonywania kompetencji. Na licznych polach decyzyjnych partycypacja, jeśli w ogóle występuje, przybiera raczej zrytualizowany niż rzeczywisty charakter. Widoczne jest to często w partycypacji „we własnej sprawie” przy uchwalaniu rocznych planów współpracy samorządu z organizacjami samorządowymi, gdzie wysiłek samorządu ogranicza się do zaadaptowania tekstu ustawy do lokalnych warunków, a konsultowanie takiego materiału siłą rzeczy ma symboliczny charakter, bowiem właściwie trudno jest konsultować zapisy już uchwalonej ustawy.

Warto również zastanowić się nad powiązaniem partycypacji ze zdolnością do radzenia sobie z konfliktami, które przecież nieuchronnie wypełniają życie społeczne, zwłaszcza w społeczeństwie silnie wewnętrznie zróżnicowanym. Szczególnie istotne

---

<sup>8</sup> Informacje te zostały opublikowane w broszurze *Informacja burmistrza Gołdapi o stanie finansów gminy w roku 2009, zamierzeniach inwestycyjnych na najbliższe lata oraz stanie zaawansowania niektórych zadań na terenie gminy*, Urząd Miasta i Gminy Gołdap, Gołdap 2009. Burmistrz w dokonanym szacunku uwzględnił nie tylko dochody własne gminy, ale również wszelkiego rodzaju inwestycje podejmowane w gminie z innych funduszy.

jest to, aby konflikty „nie wylewały się” poza instytucje. Konieczna jest elastyczna i skuteczna instytucjonalizacja konfliktów. Istotne jest to, aby mogły one przebiegać w obrębie dostępnych i przejrzystych procedur. Często jednak jest tak, że gdy konflikt już wybucha, wtedy wykracza poza ramy instytucjonalne.

W modelowym ujęciu mogłoby to wyglądać tak: rosnące różnicowanie się systemu społecznego prowadzi do mobilizacji, mobilizacja przybiera również postać partycypacji, a partycypacja wpisuje się w trwałą instytucjonalizację konfliktów. To wszystko prowadzi zaś do wzrostu zdolności systemu społecznego do odpowiadania na zewnętrzne i wewnętrzne wyzwania w sposób niepodważający sensu istnienia całego systemu. Praktyka jednak jest nie tylko bardziej złożona, może nie tylko znacznie odbiegać od tego modelu, ale być kształtowana przez inne mechanizmy. Jaka to może być praktyka? Aby ją zilustrować, posłużę się przykładem z miasta w Polsce północno-wschodniej.

## Od klientelizmu „liberalnego” (dla prawie wszystkich) do klientelizmu dla „swoich”

Gołdap zaliczana jest do tzw. miejsc lokalnego sukcesu. Zdecydowało o tym wiele czynników. W 1995 r. doszło do powstania tam przejścia granicznego do obwodu kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej, utworzono także specjalną strefę ekonomiczną, stację sportów zimowych. Uzyskano status uzdrowiska (jedynego w województwie warmińsko-mazurskim) oraz zrealizowano wiele innych przedsięwzięć zmieniających oblicze tego miasteczka i jego okolic. Warto przypomnieć, że do 1990 r. głównym pracodawcą był tam jeden z największych w Polsce kombinatów rolnych. Po 1990 r. „zawalił się świat”, czego dowodem było nie tylko bezrobocie, osiągające poziom 40 proc., ale powszechne poczucie upokorzenia, poniżenia, odrzucenia i bezradności.

Nowy samorząd w takich warunkach zaczynał działanie. Burmistrzem został pracownik rozwiązywanego kombinatu rolnego, który sprawował tę funkcję do przegranych wyborów w 2014 r., czyli przez sześć kolejnych kadencji. Należał do najbardziej rozpoznawalnych samorządowców w Polsce. Po przegranych przez niego wyborach mieszkańcy mówili o końcu pewnej epoki w historii miasteczka. W lutym i marcu 2017 r., a więc już w ponad dwa lata po tych wyborach przeprowadziłem rozmowy z trzema lokalnymi ekspertami<sup>9</sup> w celu uzyskania informacji, jak oceniają

<sup>9</sup> „Lokalny ekspert” to dość pojemne określenie osoby, która dysponuje rozległą wiedzą o lokalnej społeczności, będąc często wieloletnim jej członkiem. „Eksperckość” nie musi wiązać się przy tym z jakimś szczególnym statusem określanym przez kwalifikacje, udział we władzy etc. Moi rozmówcy zastrzegli sobie całkowitą anonimowość.

już zakończoną „epokę”, sposób sprawowania władzy przez nowego burmistrza oraz kondycję miasta i całej miejsko-wiejskiej gminy.

Ekspertsi podkreślali, że w okresie rządów poprzedniego burmistrza dokonała się ogromna zmiana, mierzona wymienionymi powyżej inwestycjami. Był to jednak też czas, w którym ludzie nauczyli się pasywności (być może była ona w znaczącym stopniu dziedzictwem realnego socjalizmu?), bowiem „wszystko załatwia” kreatywny, niezwykle skuteczny burmistrz i jego ekipa. Takie przedsięwzięcia jak przejście graniczne zostało „załatwione” na najwyższych rządowych i dyplomatycznych szczeblach. Było ono pomysłem lokalnej władzy, nie istniało w żadnych centralnie ustalanych planach.

Można by te działania nazwać swoistym klientelizmem „na zewnątrz”, przy czym nie do końca jasne jest, kto był w tej relacji patronem, a kto klientem. Można powiedzieć, że była to relacja mieszana, której pełny obraz wyłania się dopiero wtedy, gdy uwzględnimy klientelizm „do wewnątrz”. Sukces lokalny mógł być przypisywany dobrym relacjom z „województwem” i z „centralą”, a posiadanie dobrych „układów” wzbudza szacunek.

Wieloletnia obserwacja procesów zachodzących w tej gminie skłania mnie do dokonania następującego rozróżnienia. Można dostrzec dwa rodzaje klientelizmu: „korupcyjny” i „funkcjonalny”. Ten pierwszy manifestuje się zwyczajowymi przejawami tego zjawiska (np. relacje wymiany). Ten drugi nie ma służyć zwiększaniu szans uzyskania korzyści jednostkowych (w tym reelekcji) przez wójta, burmistrza, a jest niejako powinnością włodarza wobec społeczności lokalnej, bo nie istnieje żaden inny wykształcony mechanizm społecznej kooperacji. Jeśli zatem ktoś odważy się na próbę wyjścia poza ten mechanizm, bardzo często skazuje lokalną społeczność na gorszące konflikty, walkę o władzę, organizowanie referendów odwoławczych itd., więc również w konsekwencji prowadzi to do obniżenia skuteczności sprawowania władzy, które w społecznym odbiorze jest redukowane do „załatwiania” przez władzę różnych spraw – od nowego chodnika po wielkie projekty unijne. Burmistrz może budować zatem system lojalności poprzez np. zapewnianie stabilności zatrudnienia w placówkach publicznych, jednak w swojej motywacji nie po to, aby zapewnić sobie reelekcję, ale głównie po to, aby zapewnić spokój społeczny konieczny do skutecznego rządzenia.

Burmistrz i jego współpracownicy zdobywali stopniowo pozycję osób „nie do zastąpienia”, budzących podziw, z których lokalna społeczność mogła być dumna. Elementem tej pozycji była świadomość, że „wszystko mogą załatwić”, jak trzeba mają łatwy dostęp do premiera, ministrów czy prezydenta RP. Obracają się swobodnie w kręgach gospodarczych, co skutkuje sprowadzaniem do miasta inwestycji i tworzeniem nowych miejsc pracy.

Znaczenie miały także cechy osobowościowe burmistrza – miękka charyzma, umiejętność nawiązywania bezpośrednich kontaktów z mieszkańcami. Do wyjątków należały również sytuacje, w których burmistrz decydował się na zmiany kadrowe, zwolnienia z pracy w podległych mu placówkach. Potencjalni czy realni rywale polityczni byli albo kooptowani, albo marginalizowani. Wyjątkowa pozycja burmistrza nie zachęcała też do podejmowania walki w kolejnych wyborach, bo „i tak było wiadomo”, kto te wybory wygra. I wiele wskazywało na to, że również w wyborach w 2014 r. reelekcja jest w zasadzie przesądzona.

Pojawił się jednak kontrkandydat – dużo młodszy od poprzednika, emerytowany funkcjonariusz Straży Granicznej. W kampanii wyborczej za główny problem gminy uznał jej zadłużenie. Wskazywał nie tyle zatem na osiągnięcia, ile na koszty, które gmina poniosła i ryzyko niewypłacalności. Obiecał przeprowadzenie programu oszczędnościowego. Do tego, sam wywodząc się z terenów wiejskich gminy, wyraźnie kierował swoją kampanię do mieszkańców tych terenów, sugerując, że ich interesy i potrzeby były zaniedbywane. Niewątpliwie wykorzystał też swego rodzaju zmęczenie społeczne długotrwałymi rządami poprzednika.

Lokalni eksperci wskazują na to, że nadal kluczowe są praktyki, które można by nazwać klientelistycznymi. Lokalna społeczność pozostaje pasywna i nastawiona roszczeniowo wobec burmistrza. Burmistrz przestał być już „patronem” wszystkich mieszkańców, raczej nastawia się na wspieranie tych, których uznaje za swój „żelazny” elektorat, a więc właśnie w dużym stopniu mieszkańców wiejskiej części gminy. Opozycja zarzuca mu nepotyzm i zarządzanie przez wywoływanie niepewności wśród podległych mu pracowników odnośnie do ich zatrudnienia. Destruktywne napięcia wywołuje również trwały konflikt między starostą powiatu gołdapskiego a burmistrzem. Starosta także jest emerytowanym funkcjonariuszem straży granicznej. Konflikt czyni i tak mało przejrzystą lokalną scenę polityczną jeszcze mniej zrozumiałą. Rodzi się też pytanie, czy specyficzny typ doświadczenia związany z pracą w hierarchicznie zorganizowanej służbie mundurowej nie rzutuje na sposób funkcjonowania w strukturach samorządowych, które, jeśliby przyjąć, że działają również mechanizmy partycypacyjne, powinny opierać się na zupełnie innej kulturze pracy i współpracy?

Obecny burmistrz w swojej relacji ze społecznością wykorzystuje również takie instrumenty jak „patronat burmistrza”. Umożliwia to jednoosobowe, całkowicie uznaniowe przyznawanie dotacji na różnorakie przedsięwzięcia, np. o charakterze sportowym czy towarzyskim (wiejskie zabawy). Może to prowadzić do rozpowszechniania się przekonania, że tylko pełna lojalność popłaca, że burmistrz jest tylko od „dawania”, a nie od „wymagania” oraz że można wywierać na niego wpływ, decydując się na takie czy inne formy partycypacji.



Podsumowując ten krótki opis sporządzony na podstawie wypowiedzi lokalnych ekspertów, można sformułować następujący wniosek: zmiana na kluczowym stanowisku burmistrza nie przynosi zmiany podstawowego mechanizmu kształtującego relację między władzą a lokalną społecznością. Nadal oparta jest ona na klientelizmie. Różnica polega na tym, że wcześniej był on praktykowany przy względnie dużej dostępności zasobów. Wiele z nich powstało dzięki staraniom lokalnych władz, w tym dzięki wchodzeniu w relacje klientelistyczne z wpływowymi politykami czy urzędnikami szczebla wojewódzkiego lub krajowego. Obecnie te zasoby się skurczyły, zarówno ze względu na konieczne oszczędności budżetowe, jak również ze względu na zmieniony kontekst zewnętrzny, utrudniający możliwości budowania zewnętrznych powiązań. Kapitał społeczny z tym związany był niejako „prywatną własnością” poprzedniego burmistrza.

\*\*\*

Przedstawiona powyżej analiza, wymagająca empirycznego pogłębienia i rozszerzenia, pokazuje, że inne mechanizmy określają relacje między lokalną władzą a społecznością niż te, które by zasługiwały na miano mechanizmów partycypacyjnych. Warto jeszcze raz zwrócić uwagę na fakt, że istnienie mechanizmów partycypacyjnych nie jest tylko postulatem etycznym i aksjologicznym rozumianym jako istotny element ładu demokratycznego, jest również reakcją na pogłębiające się wewnętrzne różnicowanie się systemów społecznych, w tym społeczności lokalnych.

Dzięki partycypacji wyrównywane są deficyty reprezentacji mniej widocznych, słabszych, mniejszościowych grup i środowisk społecznych. Dzięki niej upowszechniać się może świadomość współzależności zasobów, bardziej zrównoważonego i sprawiedliwszego gospodarowania nimi.

Warto też dostrzec, że dylemat klientelizm vs. partycypacja nie jest bynajmniej prostym wyborem między „złem” a „dobrem”. Klientelizm, jeśli jest często uznawany za „zło”, to jedynie mniejsze. Zakorzenienie i wszechobecność czynią jego postrzeganie czymś oczywistym, przyjmowanym jako strukturalny element lokalnej (nie tylko) rzeczywistości. Partycypacja zaś bywa traktowana jako utrudnienie w sprawnym sprawowaniu władzy, jako rodzaj ozdobnika, a nie równoprawny mechanizm kształtowania spraw publicznych. Natomiast partycypacja pojawiająca się wtedy, gdy podjęte zostają decyzje (lub istnieje taki zamiar) podważające interesy grupowe czy dobro publiczne, nawet jeśli prowadzi do wycofania się czy zaniechania danych działań, raczej lokuje się po stronie protestu, obniża poziom społecznego zaufania, szczególnie tego między obywatelami a instytucjami władzy państwowej i samorządowej.

Artykuł wykazuje, że maksymalizacja wykorzystania zasobów wpisuje się przede wszystkim w logikę mechanizmów klientelistycznych, zaś mechanizmy partycypacyjne



mogą sprzyjać pojawianiu się i zakorzenieniu myślenia i działania w logice współzależności zasobów.

## Bibliografia

- Bartnicki S., *Uwarunkowania systemowe oraz kulturowe determinanty zachowań korupcyjnych w regionie podlaskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013.
- Dahrendorf R., *Teoria konfliktu w społeczeństwie przemysłowym*, PWN, Warszawa 1992.
- Eisenstadt S.N., *Studies of Modernization and Sociological Theory*, w: *History and Theory* XIII, 1974.
- Etzioni A., *Aktywne społeczeństwo. Teoria procesów społecznych i politycznych*, tłum. S. Burdziej, Nomos, Kraków 2012.
- Gadowska K., *Zjawisko klientelizmu politycznego-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2002.
- Flora P., *Modernisierungsforschung: zur empirischen Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung*, Studien zur Sozialwissenschaft, Bd. 20, Westdeutscher Verlag, Opladen 1974.
- Krzyżanowska Ł., Faciejew Ł., *Partycypacja obywatelska w Polsce*, Fundacja im. St. Batorego, Warszawa 2009.
- Lepsius R.M., *Soziologische Theoreme über die Sozialstruktur der „Moderne“ und die „Modernisierung“*, w: R.M. Lepsius, *Interessen, Ideen und Institutionen*, Westdeutscher Verlag, Opladen 1990.
- Sadowski I., *Spółeczna konstrukcja demokracji lokalnej*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Schimanek T., *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, FISE, Warszawa 2015.
- Własiuk TR., *Klientelizm i jego przejawy w życiu politycznym współczesnej Polski*, rozprawa doktorska obroniona w Instytucie Socjologii UW pod kierunkiem prof. J. Raciborskiego, Warszawa 2012.

